

**Processo Administrativo – Procon n.º MPMG-0024.19.015038-3**

**Representados:** Consórcio BHLeeste e Viação Torres Ltda

**DECISÃO ADMINISTRATIVA**

O presente processo administrativo foi instaurado em desfavor de Consórcio BHLESTE e Viação Torres Ltda, em virtude da violação às normas de proteção e defesa do consumidor em razão da infração ao disposto no artigo art. 12, inciso IX, alíneas “a” e “b”, do Decreto nº 2.181/97, bem como do regramento disposto nas Leis Municipais 8.224/2001 e 10.526/2012 e Decreto Municipal nº 14.997/12, consistente em ofertar os serviços de transporte público através da linha de ônibus 5503-A (Goiânia A), sem a presença de agente de bordo nos horários determinados pela lei, conforme demonstrado no auto de fiscalização 34.19 fls.03/10.

Notificados, os representados apresentaram defesa às fls. 13/49.

Realizada audiência, foi proposto Termo de Ajustamento de Conduta aos fornecedores (fls.141).

Memoriais apresentados às fls.142/163.

Após, vieram os autos para decisão.

É o necessário relatório.

**Decido.**

O procedimento revela-se regular, não se detectando qualquer vício que possa maculá-lo, estando apto a receber decisão meritória sobre a infração apontada nos autos do presente processo administrativo.

Quanto à questão fática, não restam dúvidas de que a prática da conduta atribuída ao fornecedor está comprovada, inexistindo controvérsia neste aspecto.

Sobre a juridicidade da conduta, verifica-se que os fornecedores questionam a constitucionalidade da legislação que embasa as obrigações ora violadas e que deram origem ao presente processo administrativo, sustentando que a referida lei municipal deve receber uma interpretação adequada que consiga concretizar o sentido do enunciado normativo dentro das condições reais dominantes na situação descrita nos autos, afastando, por consequência a incidência dos demais dispositivos incompatíveis e ultrapassados, em especial o artigo 3º, §1º da referida legislação.

Todavia, o Ministério Público, mesmo atuando como autoridade administrativa do Procon, tem o compromisso constitucional com a defesa da ordem jurídica, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição da República<sup>1</sup>.

Outrossim, mesmo que não considerada tal vertente institucional de atuação do Ministério Público, é sabido que as leis, uma vez promulgadas e sancionadas, gozam de presunção relativa de constitucionalidade, a reforçar a ideia de separação de poderes (funções estatais), o que importa dizer que aqueles órgãos que não detêm a legitimação advinda do voto popular devem sempre se pautar com cautela ao afastar a incidência de um ato normativo devidamente submetido ao crivo do devido processo legislativo.

Como ensina Luís Roberto Barroso<sup>2</sup>:

*“a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção **iuris tantum**, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o*

---

<sup>1</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, **incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica**, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164/165.

*princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:*

*(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;*

*(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor”.*

Assim sendo, não se vislumbrando a demonstração nos autos de incompatibilidade material da legislação estadual com a Constituição da República, ou seja, prova que afaste sua presunção de constitucionalidade, o Ministério Público, ora atuando como autoridade administrativa do Procon Estadual, não se vê impelido a afastar a incidência da norma com base em juízo meramente de razoabilidade, havendo que reconhecer sua violação como prática infrativa aos direitos consumeristas.

De qualquer forma, cabe consignar que a Autoridade Administrativa do Procon-MG não vislumbra a inconstitucionalidade invocada pela defesa do fornecedor.

Ressalte-se, ainda, que o ajuizamento de Ação Civil Coletiva visando a punição de conduta do fornecedor em âmbito Cível, no âmbito consumerista, não acarreta a perda do objeto do Processo Administrativo. Isso porque, no âmbito consumerista, os fornecedores se sujeitam à tripla responsabilização – em âmbito cível, criminal e administrativo, os quais não se confundem.

A independência das instâncias é contemplada pelo caput do artigo 56 do Código de Defesa do Consumidor, o qual estabelece que as sanções administrativas independem de eventual punição no âmbito cível e/ou penal. Assim, a Ação Civil Coletiva proposta não implica a perda do objeto deste Processo Administrativo.

Assim sendo, mostra-se caracterizada a prática infrativa uma vez que se constatou que os representados efetivamente prestaram os serviços de transporte público

através da linha de ônibus 5503-A (Goiânia A) sem a presença de agente de bordo nos horários determinados pela Lei Municipal nº 8.224/2001, alterada pela Lei nº 10.526/2012.

Os Fornecedores, em defesa, não negam os fatos (fls.13/49), apenas alegando, em tese, que em razão das dificuldades financeiras que as delegatárias do serviço público de transporte coletivo vêm atravessando no país, em especial na Capital Mineira, foi necessário a adoção de medidas de austeridade, com maior contenção e racionalização de gastos para a continuidade da prestação do serviço ao cidadão de maneira adequada e economicamente equilibrada, o que redundou na dificuldade das concessionárias da Capital em designar agentes de bordo (cobradores) nos ônibus de todas as linhas em todos os horários no município.

Asseverou, ainda, que a evolução dos meios de pagamento das tarifas no serviço público de transporte coletivo, por meio da implementação da tecnologia da bilhetagem eletrônica, em substituição ao antigo “cobrador”, traz mais segurança e conforto ao usuário, sendo uma realidade já adotada por diversas cidades brasileiras.

Outrossim, em que pese a bilhetagem eletrônica ter sido implementada no sistema de transporte coletivo da Capital por meio da Lei Municipal nº 8.224/2001, esta cuidou também de regulamentar as hipóteses de manutenção do “agente de bordo” em alguns tipos de sistema de transporte”. Senão vejamos:

**Art.3º:** A função do cobrador será substituída pela função de agente de bordo, e será mantida a função de despachante. (Redação dada pela Lei nº 9678/2008).

**§ 1º** - Cada veículo destinado aos serviços de transporte público coletivo e convencional de passageiros por ônibus do Município de Belo Horizonte **será operado por um motorista e um agente de bordo**, à exceção dos veículos das linhas troncais do sistema de Bus Rapid Transit - BRT, dos veículos em operação em horário noturno e nos

domingos e feriados, e dos veículos dos serviços especiais caracterizados como executivos, turísticos ou miniônibus. (Redação dada pela Lei nº 10526/2012).

Percebe-se pelo que dispõe a referida lei que esta somente dispensou a presença do agente de bordo no sistema BUSBRT, em domingos e feriados, horário noturno, assim considerado a partir das 20h30m até 5h59m (definido pela Comissão Paritária e registrada em ata) bem como nos veículos especiais caracterizados como executivos, turísticos ou miniônibus.

Nesse sentido é importante observar que realizada fiscalização na linha de ônibus 5503-A, foi constatado a ausência do agente de bordo, podendo-se concluir que os fornecedores não estão cumprindo o que determina a Lei municipal nº 8.224/2001 (auto de fiscalização nº 34.19).

Cabe, por pertinente, ainda que de forma reiterada, esclarecer que os autos de fiscalização são documentos públicos que gozam de presunção *iuris tantum* de veracidade. Nesses termos, a jurisprudência do Tribunal das Alterosas:

*"EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - AUTO DE INFRAÇÃO - MULTA POR DESCUMPRIMENTO À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. DESPROPORCIONALIDADE DA MULTA APLICADA. VÍCIOS FORMAIS. NEGATIVA DO ATO INFRACIONAL. PRESUNÇÃO "JURIS TANTUM" DE VERACIDADE. **Meras alegações sem comprovação não são suficientes para invalidação do auto de infração que é documento público e goza de presunção "juris tantum" de veracidade quanto ao que ocorreu na presença do agente administrativo que o lavrou.** Não gera nulidade de sentença a alegação da existência de vícios formais que não causaram prejuízo à defesa do autuado. O arbitramento da multa infracional dentro dos limites legais é ato discricionário administrativo, não cabendo ao Judiciário, salvo se desproporcional e desarrazoável, reduzi-la ou excluí-la, sob pena de ofensa à lei e ingerência na esfera do Poder Executivo". ( TJMG – 7ª Câmara Cível – Apelação nº 1.0024.03.937901-1/001(1) Relator: Des. BELIZÁRIO DE LACERDA – j. 29.06.2004 – publ. 01.10.2004) (grifo acrescido)*

Assim sendo, caberia ao fornecedor comprovar a observância de seu dever legal, já que o documento fiscal goza de presunção de veracidade. Não bastasse a jurisprudência, veja-se a doutrina de Humberto Theodoro Júnior:

*“Quando, todavia, o réu se defende através de defesa indireta, invocando fato capaz de alterar ou eliminar as consequências jurídicas daquele outro fato invocado pelo autor, a regra inverte-se. É que, ao se basear em fato modificativo, extintivo ou impeditivo do direito do autor, o réu implicitamente admitiu como verídico o fato básico da petição inicial, ou seja, aquele que causou o aparecimento do direito que, posteriormente, veio a sofrer as consequências do evento a que alude a contestação.*

*O fato constitutivo do direito do autor tornou-se, destarte, incontroverso, dispensando, por isso mesmo, a respectiva prova (art. 334, III).*

*A controvérsia deslocou-se para o fato trazido pela resposta do réu. A este, pois, tocará o ônus de prová-lo”*. (Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 374).

Ressalte-se, ainda, que as empresas de transporte coletivo são concessionárias públicas e não podem, sob o argumento de diminuição de custos de passagens, prestar um serviço em desacordo às normas estabelecidas e, colocando em risco a saúde e segurança dos consumidores.

Assim, não prevalece a tese da defesa de que as mudanças ocorridas e a retirada do “agente de bordo” se deu para continuidade da prestação do serviço público à população, tendo em vista a grave crise econômica que atingiu o setor de transporte público.

Nesse sentido, a concessionária é responsável pela análise de viabilidade financeira do negócio, e diante de variáveis previsíveis ou não dentro do custo da tarifa do transporte deve proporcionar a prestação do serviço. Porém, não pode se valer dessas hipóteses para a transferência do risco da atividade ao consumidor, gerando prejuízos a coletividade sob o argumento de uma política de austeridade.

2

Para piorar a situação, a fornecedora argumenta ainda que há uma evolução dos meios de pagamento para o serviço de transporte público, sendo que haveria uma natural mudança da função do antigo “cobrador”, e isso traria uma eficiência ao serviço gerando mais segurança e conforto e agilidade no embarque.

Outrossim, o que se verifica, na prática, é que a ausência do agente de bordo gera transtorno aos usuários do serviço. De maneira contrária ao alegado, pode-se dizer que o tempo para o embarque ficou maior, uma vez que o motorista acumulando a função de “cobrador” deverá, antes de dar a partida no veículo, receber e dar o troco para todos aqueles que não possuem o cartão de ônibus.

Além disso, as situações em que envolvem o embarque de pessoas portadoras de necessidades especiais, que anteriormente era feita pelo agente de bordo, passou a ser desempenhada, também, pelo condutor do veículo, situação que dificulta o devido auxílio na medida necessária, além de aumentar o tempo de embarque do passageiro.

Nesse panorama de acúmulo de funções, pode-se afirmar que ocorre uma sobrecarga no motorista, gerando uma perda de eficiência do serviço, bem como uma dificuldade de observância dos parâmetros de segurança devidos.

Nesse sentido, é direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral e, por conseguinte, ao usufruir do transporte público municipal é injustificável e inadmissível que o consumidor veja a sua segurança em risco em razão de viagens com veículos sem a presença do “agente de bordo”, nos dias e horários pré determinados pela lei.

Além disso, a eficácia do serviço público prestado é devida pela empresa concessionária, sob pena de responsabilidade civil, na forma do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

**"Art. 22:** Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. **Parágrafo único.** Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código".

Urge repisar, ainda, nesse contexto, que é direito básico do consumidor a proteção contra práticas abusivas (Lei federal nº 8078/90, art.6º, IV). Sendo assim, o Código proíbe determinadas condutas praticadas pelos fornecedores. As práticas abusivas caracterizam-se pela inobservância ou violação do dever genérico, de boa conduta, imposto pelos princípios gerais que orientam a relação de consumo, especialmente o da boa-fé e o da harmonia (Lei federal nº 8078/90, art. 4º, caput e III).

Sendo assim, inadmissível a tese apresentada pela defesa de que o acúmulo de atividades de motorista e cobrador não gera riscos ao próprio motorista e passageiros, pois este recebe treinamento, é realizada com o veículo parado e, com o sistema de bilhetagem eletrônica, poucas são as passagens pagas em dinheiro. Tais argumentos, entretanto, devem ser refutados, vez que a função dos trabalhadores contratados como motoristas é dirigir veículos e não se pode confundir a cobrança e entrega de bilhetes aos passageiros (atividades inerentes à função de motorista) com a cobrança do próprio valor da passagem.

Dessa forma, é inegável que a linha de ônibus 5503-A descumpre o estabelecido na Lei Municipal nº 8.224/2001, além de colocar em risco a segurança dos usuários consumidores da forma como vêm sendo operada.

É importante observar que a persecução da responsabilidade administrativa se dará em face de todos os responsáveis pela linha 5503-A: Consórcio BHLeste e Viação Torres, diante da responsabilidade solidária dos fornecedores pelo vício dos produtos e serviços (art. 18 e 20 do Código de Defesa do Consumidor).

Diante do exposto, estabelecido de modo incontroverso que os fornecedores praticaram a conduta descrita no feito, e não havendo como deixar de concluir que é ofensiva à tutela do consumidor e, portanto, abusiva, reconheço, via de consequência, que os infratores CONSÓRCIO BHLESTE e VIAÇÃO TORRES LTDA **perpetraram a prática infrativa consubstanciada no art. 12, inciso. IX, alíneas “a” e “b”, do Decreto 2181/97, além de descumprir as Leis Municipais nº 8.224/2001 e 10.526/2012 e Decreto nº 14.997/2012.**

Dessa maneira, **julgo procedente o presente processo administrativo para reconhecer a prática de conduta abusiva pelos infratores**, nos termos apontados na portaria inaugural do presente procedimento.

Levando em consideração a natureza da infração, o alcance à massa de consumidores em geral e a potencialidade do dano, **aplico à autuada a pena de multa**, conforme artigo 56, inciso I, da Lei n.º 8.078/90 - CDC.

Atento aos dizeres do artigo 57 do CDC e artigos 24 e segs. do Decreto n.º 2.181/97 c/c Resolução PGJ n.º 14/2019, passo à graduação da penalidade administrativa:

- a) A conduta praticada pela empresa figura no grupo III (itens 1 e 5) do art. 21 da Resolução PGJ n.º 14/2019;
- b) Com o intuito de se comensurar a condição econômica da reclamada, dever-se-ia considerar a receita mensal média da autuada do exercício anterior à data da autuação (janeiro de 2019), ou seja, exercício de 2018. Ressalte-se que devidamente notificados, os fornecedores não juntaram aos autos o demonstrativo financeiro de cada uma das empresas infratoras, juntando, tão somente, um documento informal às fls.63, o qual não atende o previsto em lei. Dessa forma, levando em consideração o porte das empresas, bem como a prestação de serviços a número grande de consumidores, arbitro o faturamento no valor de **R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões reais)** para fins de cálculo da multa.
- c) Conforme consta dos autos, não se pode apurar se os reclamados, com sua conduta, auferiram vantagem econômica em prejuízo dos consumidores;
- d) Ao final, fixo o valor da MULTA ADMINISTRATIVA a ser imposta pela prática dos atos consumeristas ilícitos objeto deste Processo Administrativo em **R\$130.000,00 (cento e trinta mil reais)**, correspondente à multa base da planilha de cálculo que faço juntar a esta decisão.

No presente caso incide as agravantes dispostas no artigo 26, do Decreto nº 2.181/97, inciso IV, pois tendo conhecimento do ato lesivo, deixou de tomar as providências para evitar ou mitigar suas consequências, bem como do inciso VI, pois ocasionou dano de caráter repetitivo, já que mais consumidores foram lesados, de forma contínua, em serviço público essencial de transporte público.

Pela incidência das agravantes, aumento o valor da pena base em 1/2, na forma do artigo 20, §1º e 29 da Resolução PGJ n.º 14/2019, elevando a multa ao **valor de R\$195.000,00 (cento e noventa e cinco mil reais)**.

Em razão da existência de apenas uma atenuante, a da primariedade dos infratores, reduzo a pena de 1/6 (um sexto) (atenuante do art. 25, inciso II, do Decreto nº 2181/97), passando o valor definitivo a ser de **R\$162.500,00 (cento e sessenta e dois mil e quinhentos reais)**.

ISTO POSTO, determino:

- a) A notificação das empresas **CONSÓRCIO BH LESTE e VIAÇÃO TORRES LTDA**, para que suspendam imediatamente, nos termos dessa decisão, do artigo 56, inciso VI, da Lei 8.078/90 e do artigo 18, inciso VI, do Decreto 2.181/97, a prática infrativa, consistente em operar a linha de ônibus 5503-A sem a presença do agente de bordo, nos termos definido na Lei Municipal nº 8.224/2001.
- b) A notificação das referidas empresas, na forma legal, para recolher, à conta do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor o percentual de 90% (noventa por cento) da multa fixada acima, isto é, o montante de **R\$146.250,00 – cento e quarenta e seis mil, duzentos e cinquenta reais**, por meio de boleto, nos termos do parágrafo único, do artigo 37 da Resolução PGJ nº 14/19, desde que o façam nos **dez dias úteis** contados da intimação, ainda que o prazo de vencimento do boleto seja maior;
- c) Ou apresente recurso, **no prazo de dez dias**, a contar da data de sua intimação, nos termos do art.49, do Decreto nº 2181/97;
- d) A notificação das referidas empresas, com a emissão de boleto atualizado, a recolher o valor integral da multa **no importe de R\$162.500,00 (cento e sessenta e dois mil e quinhentos reais)**, **no prazo de 30 (trinta) dias úteis**, contados a partir da data de recebimento da nova notificação, nas

2

hipóteses de ausência de recurso ou seu desprovimento ou não ocorrido o pagamento da multa com o desconto de dez por cento, nos prazos acima determinados;

- e) Na ausência de recurso, ou após o seu não-provimento, caso o valor da multa não tenha sido pago nos prazos acima estabelecidos, determino a inscrição do débito em dívida ativa, pelo PROCON Estadual, para posterior cobrança, com juros, correção monetária e os demais acréscimos legais, na forma do caput do artigo 55 do Decreto n.º 2.181/97;
- f) Após o trânsito em julgado desta decisão, proceda à inscrição do nome do infrator no cadastro de Fornecedores do Procon Estadual, nos termos do *caput* do artigo 44 da Lei 8078/90 e inciso II do artigo 58 do Decreto n.º 2.181/97.

Publique-se extrato dessa decisão no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público "DOMP/MG, e disponibilize o seu inteiro teor no site do PROCON – MG.

Belo Horizonte, 29 de julho de 2022



Fernando Ferrelira Abreu  
Promotor de Justiça

| PLANILHA DE CÁLCULO DE MULTA                                      |                                      |      |                   |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------|-------------------|
| ATENÇÃO: INSERIR INFORMAÇÕES NOS CAMPOS DESTACADOS PELA COR CINZA |                                      |      |                   |
| Julho de 2022                                                     |                                      |      |                   |
| Infrator                                                          | Consórcio BH Leste e Viação Torres   |      |                   |
| Processo                                                          | 0024.19.015038-3                     |      |                   |
| Motivo                                                            |                                      |      |                   |
| 1 - RECEITA BRUTA                                                 |                                      |      | R\$ 50.000.000,00 |
| Porte =>                                                          | Grande Porte                         | 12   | R\$ 4.166.666,67  |
| 2 - PORTE DA EMPRESA (PE)                                         |                                      |      |                   |
| a                                                                 | Micro Empresa                        | 220  | R\$ 0,00          |
| b                                                                 | Pequena Empresa                      | 440  | R\$ 0,00          |
| c                                                                 | Médio Porte                          | 1000 | R\$ 0,00          |
| d                                                                 | Grande Porte                         | 5000 | R\$ 5.000,00      |
| 3 - NATUREZA DA INFRAÇÃO                                          |                                      |      |                   |
| a                                                                 | Grupo I                              | 1    | 3                 |
| b                                                                 | Grupo II                             | 2    |                   |
| c                                                                 | Grupo III                            | 3    |                   |
| d                                                                 | Grupo IV                             | 4    |                   |
| 4 - VANTAGEM                                                      |                                      |      |                   |
| a                                                                 | Vantagem não apurada ou não auferida | 1    | 1                 |
| b                                                                 | Vantagem apurada                     | 2    |                   |
| Multa Base = PE + (REC BRUTA / 12 x 0,01) x (NAT) x (VAN)         |                                      |      | R\$ 130.000,00    |
| Multa Mínima = Multa base reduzida em 50%                         |                                      |      | R\$ 65.000,00     |
| Multa Máxima = Multa base aumentada em 50%                        |                                      |      | R\$ 195.000,00    |
| Valor da UFIR em 31/10/2000                                       |                                      |      | 1,0641            |
| Taxa de juros SELIC acumulada de 01/11/2000 a 30/06/2022          |                                      |      | 243,28%           |
| Valor da UFIR com juros até 30/06/2022                            |                                      |      | 3,6528            |
| Multa mínima correspondente a 200 UFIRs                           |                                      |      | R\$ 730,57        |
| Multa máxima correspondente a 3.000.000 UFIRs                     |                                      |      | R\$ 10.958.485,94 |